

УДК 354;343.41

Формування основ національної антикорупційної стратегії в умовах суспільно-політичних трансформацій в Україні

А.М. НОВАК

Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ, Україна, E-mail: ksgp@ukr.net**Авторське резюме**

Стаття присвячена аналізу сучасного стану запобігання корупції в Україні. На основі використання сучасних наукових методів запропоновано нові підходи щодо дослідження корупції як негативного фактора у процесі реформування державного управління. Визначені проблемні питання становлення правового механізму протидії корупції. На основі аналізу публікацій вітчизняних учених встановлено сучасні проблеми теоретичного та практичного змісту протидії корупції. Наведено напрями реалізації державної політики протидії корупції у контексті вимог міжнародної спільноти. Особливу увагу приділено формуванню раціонального механізму протидії корупції в органах влади. Знайшло своє місце трактування соціального виміру протидії корупції у напрямі суспільного діалогу і взаємодії влади, бізнесу і суспільства.

У статті також досліджено проблемні питання формування національної антикорупційної стратегії. Проведено комплексний розгляд теоретичних і практичних проблем формування антикорупційної політики влади як елементів системи публічного управління. Обґрунтовано роль нормативно-правового регулювання як складової антикорупційної політики держави. З'ясовано антисоціальну та антидержавну сутність і зміст корупції через конституційне та законодавче обґрунтування актуальності запобігання та протидії корупції в діяльності органів влади. Проаналізовано умови оновлення антикорупційного законодавства України й запропоновано напрями впровадження позитивного закордонного досвіду формування антикорупційної політики. Визначено практичні рекомендації щодо основних шляхів удосконалення державної антикорупційної політики.

Встановлені і запропоновані до подальшого наукового аналізу соціальні детермінанти корупції як феномена суспільних відносин. На основі проведеного дослідження запропоновано критерії визначення ефективності антикорупційної стратегії. Визначено основні напрями реалізації антикорупційної стратегії у поєднанні із сучасними завданнями реалізації системних реформ в Україні.

Ключові слова: антикорупційна стратегія, влада, держава, запобігання корупції, корупція, органи влади, публічне управління, суспільство

The formation basics of the national anti-corruption strategy in the context of the political transformations in Ukraine

A.M. NOVAK

National academy for public administration under the President of Ukraine,
Kyiv, Ukraine, E-mail: ksgp@ukr.net**Abstract**

The article is devoted to the analysis of the current state to prevent corruption in Ukraine. Through the use of modern scientific methods, suggested new approaches to the study of corruption as a negative factor in the process of reforming public administration. Identified the problematic issues of formation of legal mechanism for combating corruption. Based on the analysis of publications of domestic scientists, the modern problems of theoretical and practical content of counteraction of corruption. Given the direction of the implementation of the state anti-corruption policy in the context of the demands of the international community. Special attention is paid to the formation of rational mechanism of fighting corruption in government. Went to his place the social dimensions of corruption counteraction in the di-

© А.М. Новак, 2016

rection of public dialogue and interaction between government, business and society.

The issues of formation of national anti-corruption strategy In the article are investigated. A comprehensive review of theoretical and practical problems of forming anti-corruption policy of the government as an element of public administration is implemented. The role of regulation as part of anti-corruption policy is shown. Clarified anti-social and anti-state nature and content of corruption through constitutional and legislative justification of the importance of prevention and counteraction of corruption in bodies of power. This article analyzes the conditions of forming anti-corruption legislation of Ukraine and suggests directions for the introduction of positive foreign experience of formation of anti-corruption policy. Identify practical recommendations on key ways to improve state anti-corruption policy.

Key words: anti-corruption strategy, power, state, prevent corruption, corruption, authorities, public administration, society.

Постановка проблеми. Сучасний процес державотворення в Україні, реалізація суспільно-політичних реформ (зокрема, адміністративної та правоохоронної) зумовлює необхідність наукового дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, охорони прав і свобод людини й громадянина, закріплених Конституцією України. Особливої гостроти набула проблема запобігання і протидії корупції, іншими правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, які створюють серйозну загрозу формуванню України як демократичної, незалежної та соціальної держави, національній безпеці в цілому.

Корупція як феномен трансформаційного процесу, корупціогенні фактори, корупційне середовище залишається однією з найбільш небезпечних соціальних проявів. Навіть за умови інституціоналізації нових форм її запобігання отримати прямо пропорційний результат у короткі терміни не завжди можливо. Це значною мірою пояснюється тим, що діяльність структур управління, метою діяльності яких є унеможливлення та припинення корупційних дій, зосереджена переважно на виявленні правопорушень серед державних службовців або інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави. При цьому ефективність взаємодії з іншими елементами публічного управління є низькою, що пояснюється недосконалістю процедур притягнення винних осіб до відповідальності, низьким

рівнем довіри до влади з боку громадян, економічними чинниками, нестабільною політичною ситуацією.

Процеси розвитку українського суспільства формують перед Україною складні виклики, раніше не відомі для нашої держави і суспільства. Окрім боротьби із зовнішньою агресією на Сході України та подоланням кризи в соціально-економічній і гуманітарній сферах, в Україні запроваджуються системні реформи у сфері державного управління та державної служби, трансформуються правоохоронна система. З метою відповіді на виклики і загрози національній безпеці в Україні відбувається процес формування антикорупційної політики, започаткований через антикорупційний пакет національного законодавства, а також у створенні та діяльності таких нових спеціальних органів у сфері запобігання та протидії корупції, як Національне антикорупційне бюро, Антикорупційна прокуратура, Національне агентство запобігання корупції, Державне бюро розслідувань. Важливим напрямком формування та реалізації національної антикорупційної політики є запобігання та протидія корупції на публічній службі. Адже викорінення корупції з державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є обов'язковою умовою проведення успішних реформ, відродження економіки, фінансової системи, гуманітарної сфери і, врешті, воєнного потенціалу України. Окрім антикорупційного законодавства, Верховна Рада України сприяла запобіганню корупції

й у новому, прийнятому лише 10 грудня 2015 р. Законі України «Про публічну службу», який вступить у дію з 1 травня 2016 р.

Натомість комплексних досліджень, присвячених проблематиці протидії корупції в умовах складних політичних трансформацій в науці державного управління до сьогодні не існує. Адже більшість наукових розвідок проблематики протидії корупції спираються на сталі інституційно-організовані механізми у даній сфері, які на сучасному етапі не відповідають потребам публічного управління. Власне, сама постановка проблеми полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні організаційно-правових аспектів протидії корупційним проявам в Україні, формулюванні висновків, спрямованих на розвиток теорії державного управління, і розробка на цій основі рекомендацій та пропозицій з удосконалення теоретико-організаційних аспектів щодо організації системної протидії корупційним проявам в Україні. Тому актуальність теми дослідження у статті зумовлюється загостренням проблеми поширення корупції в Україні, збільшенням різноманітності форм та проявів корупції на сучасному етапі в процесі становлення і розвитку як економічної, так і політичної системи України, її впливом на всі сфери життєдіяльності суспільства, а також необхідності посилення боротьби із цим протиправним явищем та наслідками, які воно викликає.

Аналіз досліджень і публікацій. Корупція, як антисуспільне явище, впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Те, що декілька років тому здавалося неможливим, сьогодні стало реальністю, яка негативно впливає на всі сфери життя України. Корупція – складне антисоціальне явище. Масштаби і наслідки процесів корумпованості в усіх державах світу вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного і поглибленого аналізу її причин з метою нейтралізації та розробки заходів щодо подолання.

Варто вказати на значний доробок вітчизняних та зарубіжних учених у

сфері формування основи національної антикорупційної політики. У галузі державного управління проблема корупції здебільшого досліджується в контексті аналізу нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади (В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, М. Мельник, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, М. Стрельбицький та ін.), ефективності професійної діяльності посадовців (Н. Липовська, С. Серьогін), невідворотності покарань (О. Кальман, М. Погорецький), впливу корупції на соціально-політичні процеси (М. Камлик, О. Маркєєва, Є. Невмержицький, С. Рогульський, Р. Тучак). Незважаючи на детально опрацьовані в науковій літературі окремі аспекти боротьби з корупцією, питання, які є темою даного дослідження, недостатньо систематизовані, а в силу впровадження норм законів України «Про запобігання корупції» [1], «Про очищення влади» [2], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [3]» – є актуальними завданнями сьогодення по визначенню систематизованих шляхів подолання корупції в Україні.

Мета дослідження полягає у дослідженні корупції як складного соціально-політичного феномена сучасної України, формування системного уявлення про нього і на цій основі обґрунтування пріоритетних напрямків подолання корупції в органах публічної влади. Визначені у процесі розробки проблематики дослідження науково-теоретичні обґрунтування щодо правового регулювання і практичної діяльності суб'єктів, уповноважених вести боротьбу з корупцією вимагає подальшої комплексної теоретичної розробки вказаної проблеми.

При цьому недостатньо дослідженою залишається низка ключових для формування антикорупційної стратегії питань. Насамперед це стосується чіткого визначення сутності проявів корупції в органах державної влади. Від її правильного розуміння значною мірою залежать формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності, постанов-

ка її цілей, визначення сил і засобів. З огляду на це, у статті приділено значну увагу саме питанням з'ясування соціальної сутності корупції. У цьому контексті розглянуто історичні витоки і соціальні передумови виникнення корупції, її економічний, правовий аспекти, системний характер, зв'язок з іншими негативними соціальними явищами. Особливо важливо окремо визначити політичний аспект корупції, що обумовлено яскраво вираженим політичним забарвленням корупції: з одного боку, вона є продуктом діяльності системи влади, з іншого - безпосередньо впливає на формування владних інститутів, їх функціонування, значною мірою визначає сутність самої влади. Як відповідь на системні виклики в умовах розвитку національної системи протидії корупційним проявам, пошуків оптимальних шляхів удосконалення запобігання корупційним проявам у публічному управлінні актуалізується формування інституційного та організаційно-правового базису реалізації антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу. Запобігання корупції в умовах суспільно-політичних трансформацій визначально розуміється як складний адміністративно-правовий процес, що формалізується нормами права, реалізується через норми права й створює соціальне середовище унеможливлення корупційних дій у сфері публічного управління. Першочергового значення набуває необхідність на законодавчому рівні закріпити цілісний механізм протидії корупції та створити систему діяльності органів публічного управління, які будуть безпосередньо реалізовувати антикорупційні заходи.

Закон «Про запобігання корупції» [1] став основним антикорупційним актом України. Він запровадив систему протидії корупції та визначив основні принципи забезпечення антикорупційної стратегії держави. Загальновизнано, що корупція має давні традиції, інституціоналізується разом з державою, формуванням публічно-управлінського апарату і незалежно від історичного контексту практично відразу виникає потреба у формуванні антикорупційного

(у сучасному розумінні) механізму. Такі механізми, хоча і мають залежність від форми держави, нормативно-правового регулювання, навіть типу правової сім'ї тощо, принципово не відрізняються між собою. Адже раціональний зміст існування даних механізмів міститься у межах таких процесів, як виявлення, покарання та унеможливлення у майбутньому. Разом з тим, є ще один спільний фактор негативного впливу на систему публічного управління – соціально-політичний аспект корупції, змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь окремих громадян, посадових осіб владних інститутів, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг всупереч суспільним інтересам. З позицій науки публічного управління вважається, що корупція може виявлятися також в інших формах, у тому числі непередбачених законом [4]. Корупційні прояви формуються в соціально неоднорідному просторі, який охоплює політичну, економічну і соціальну сфери сучасного суспільства, а її детермінантами є:

- незавершеність суспільно-політичної трансформації, дестабілізація суспільних відносин, несистемність діяльності інститутів суспільства і держави у форматі запобігання корупції;

- несталість політичної системи, політична нестабільність і соціальна неструктурованість суспільства, криза політичної влади і протистояння її гілок, нерозвиненість демократичних традицій, невизначеність поняття політичної відповідальності за корупційні прояви;

- послаблення впливу держави на економічні відносини, квазі-ринкова трансформація, економічна криза в суспільстві, невизначеність перспектив економічного розвитку, проблематика тонізації економіки;

- усталена соціальна напруженість,

посилення соціальних конфліктів;

- розпорошення нормативно-правового регулювання у системі запобігання корупції, відсутність взаємодії та взаємозв'язку владних органів держави та їх посадових осіб, превалювання кількісного підходу у визначенні інструментів і механізмів антикорупційної політики над логікою її формування;

- дискредитація усталених етичних норм поведінки посадових осіб;

- сприйняття корупції як звичайного явища, характерного будь-якому суспільству.

Цілком зрозуміло, що на даному етапі державотворення з'являються фактори, які не тільки не послабили, але й посилили соціальну базу корупції за рахунок непередуманої демократизації та лібералізації законодавства, різкого переходу від планової економіки до ринкової економіки. На думку науковців, значною мірою корупцію стимулює наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи як надмірно великого управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, та переведення в ньому, передусім за рахунок керівних посад, службовців старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень. Зокрема, корупцію розглядають як соціально небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, всупереч інтересам суспільства та держави» [5, с. 16].

Найявний міжнародний досвід протидії корупції свідчить про те, що за сучасних умов прояви корупції стали тими чинниками, що створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку більшості країн світу, негативно впливають на всі сторони суспільного життя. Незважаючи на багато-

аспектність природи виникнення та поширення корупційних проявів у кожній окремій державі, до основних факторів, що сприяють їх поширенню, можна віднести: погіршення криміногенної ситуації, високі показники нерівності розподілу прибутків, відсутність системи соціального захисту в одних країнах та нарощування економічного потенціалу і щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій в інших [6]. Таким чином, корупція як негативне (у соцієтальному контексті) явище набуває ознак, які дозволяють визначати долю влади, економіки, держави та суспільства в цілому. Те, що декілька років тому здавалося неможливим, сьогодні стало реальністю, яка негативно впливає на всі сфери життя в Україні. Корупція, як соціальна патологія, тісно пов'язана з організованою злочинністю, негативно впливає на функціонування державної влади у всіх її проявах: законодавчій, виконавчій та судовій. Саме внаслідок цього корупція поступово перетворюється з ординарного злочину на соціальну хворобу, при цьому, перш за все, порушуються законні права та інтереси громадян України.

Тому на сучасному етапі розвитку, особливо протягом останніх років, коли відбулись кардинальні зміни у політичному та суспільному житті країни, змінились погляди і на проблему протидії корупції. Завдання боротьби з корупцією розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні. На цей час боротьба з корупцією вже вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього в засобах масової інформації та активізації громадянської позиції українців.

Корумпованість органів публічної влади вкрай негативно впливає фактично на всі галузі суспільного життя, насамперед, на діяльність державних інститутів країни, на правову і соціальну захищеність громадян, на рівень довіри населення до влади. Корупція в сучасному світі розглядається як негативне явище у сфері політики й державного управління,

як деструктивний чинник громадського життя, який багато в чому визначає стан національної безпеки будь-якої держави, як перешкода розвитку реальної демократії й зростанню добробуту населення.

У сучасних українських умовах виключне значення мають питання становлення нової моральності, особливо в середовищі професійних керівників – державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Необхідно створювати такі моральні орієнтири й імперативи, які повною мірою сприяли б недопущенню розвитку негативних процесів у суспільстві в цілому і в окремих соціально-професійних категоріях, які можуть бути залучені до корупційних дій. У першу чергу це відноситься до керівних кадрів вищої ланки державного управління.

Головними пріоритетами боротьби з корупцією в Україні є: удосконалення правового поля у сфері боротьби з корупцією відповідно до міжнародних стандартів; мінімізація втручання держави у справи ринку, вирішення існуючих економічних проблем ринковими методами; виховання у громадян, підприємців відповідальності перед державою та громадянами; забезпечення прозорості процесів приватизації та транспарентності використання виручених від продажу державного майна коштів; створення умов для виведення основної маси активів, задіяних у тіньовій економіці, у легальне користування; забезпечення контролю у сфері відомчої кадрової політики органів державної влади.

Разом із тим, окрім законодавчого та організаційно-правового забезпечення формування та реалізації національної антикорупційної політики і запобігання й протидії корупції на публічній службі, надзвичайно важливим є наукове забезпечення відповідних процесів. Адже доктринальна складова є важливою для розуміння та сприйняття цілей і завдань антикорупційної діяльності, забезпечення її системності та результативності.

Висновки. Важливість дослідження проблем раціоналізації національної антикорупційної політики завжди полягає в інституціональному та теоретичному

визначенні шляхів удосконалення правової бази з питань запобігання та протидії корупції в органах влади. З'ясовано, що корупція належить до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних і культурних проблем. Розкрито соціальну сутність корупції, як одного з найнебезпечніших проявів суспільного життя, яка є його продуктом, має чітко виражене політичне забарвлення і свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів.

З позицій наукового аналізу доведено, що ефективність зусиль щодо подолання негативного соціально-політичного явища, яке досліджується, значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складових: адміністративної, муніципальної та судово-правової реформи; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями.

Отримані наукові результати можуть бути покладені в основу розробки стратегічно важливих для суспільства засобів та форм діяльності у сфері запобігання корупції в Україні. Вони є суттєвим внеском у розробку теоретичних засад комплексного аналізу феномена корупції та формування національної антикорупційної стратегії як напряду реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Напрямами подальших досліджень виступають: 1) Удосконалення організаційно-правового забезпечення реалізації антикорупційної стратегії в системі державного (публічного) управління на національному, регіональному та галузевому рівнях; 2) Забезпечення дотримання прав людини в системі протидії корупційним проявам як базова заасада процесу гуманізації державного управління; 3) Політико-адміністративний аспект суб'єктивації національної антикорупційної стратегії.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/48911>.
2. Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1684-18>.
3. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1699-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
4. Ковбасюк Ю. Антикорупційна політика державних органів влади / Юрій Ковбасюк // Віче [Текст]. - 2010. - № 17 - С. 19-22.
5. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: Автореф. дис... докт. політ. наук: 23.00.02 / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса. - К., 2009. - 34 с.
6. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду в боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці // Віче. - 2014. - № 1. - С. 17.

REFERENCES:

1. Pro zapobihannya koruptsiyi : Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 2014 roku (Prevention of Corruption: Law of Ukraine on 14 October 2014). Access: <http://www.minjust.gov.ua/48911> (in Ukrainian).
2. Pro zasady antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini (Antykoruptsiyna stratehiya) na 2014-2017 roky : Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 2014 roku (On the principles of anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption Strategy) for 2014-2017 years: the Law of Ukraine on 14 October 2014). Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1684-18> (in Ukrainian).
3. Pro ochyshchennya vlady : Zakon Ukrayiny vid 16 veresnya 2014 roku № 1699-VII (On cleaning power: the Law of Ukraine on September 16, 2014 № 1699-VII). Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (in Ukrainian).
4. Kovbasyuk, Yu., 2010. Antykoruptsiyna polityka derzhavnykh orhaniv vlady (Anti-corruption policy of the state government). Viche 17, 19-22 (in Ukrainian).
5. Nevmerzhyts'kyi, Ye.V., 2009. Koruptsiya yak sotsial'no-politychnyy fenomen: Avtoref. dys... dokt. polit. nauk: 23.00.02 (Corruption as a social and political phenomenon: Author. di ... Doctor. flight. Sciences: 23.00.02). NAN Ukrayiny, In-t polit. i etnonats. doslidzh. im. I.F. Kurasa. Kyiv (in Ukrainian).
6. Sosnin, O., 2014. Pro neobkhdnist' vykorystannya svitovoho dosvidu v borot'bi z koruptsiyeyu u vitchyznyaniy praktytsi' (About the need for international experience in fighting corruption in domestic practice). Viche 1 (in Ukrainian).

Новак Анатолій Миколайович – докторант

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, м. Київ, вул. Єжена Потье, 20

E-mail: ksgp@ukr.net

Novak Anatolii Mykolayovych – doctoral candidate

National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 20, Ezhen Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: ksgp@ukr.net